

, 27 de septiembre de 1990

Honorable Legislador
Sr. Raul J. Ossa
Presidente de la Comisión de
Credenciales de la
Asamblea Legislativa
S. D.

Honorable Legislador:

Hago contestación a su nota de 21 de septiembre del año en curso y recibida en esta Procuraduría en esa misma fecha, en la cual solicita nuestras opiniones, comentarios y recomendaciones respecto al Anteproyecto de Ley no. 15 "Por el cual se establece el procedimiento judicial para investigar y juzgar al Procurador General de la República (sic)", presentado por la facción del Partido Revolucionario Democrático (PRD).

Antes de entrar a analizar en detalle el anteproyecto presentado y comoquiera que no existen disposiciones que reglamenten las funciones judiciales de la Asamblea Legislativa establecidas en el artículo 154 de la Constitución Nacional así como tampoco el procedimiento que deberá seguir la Comisión de Credenciales, Justicia Interior, Reglamento y Asuntos Judiciales, es necesario hacer las siguientes consideraciones previas:

El artículo 154 de la Constitución Nacional establece las facultades judiciales de la Asamblea Legislativa en los siguientes términos:

"Artículo 154: Son funciones judiciales de la Asamblea Legislativa:

1. Conocer de las acusaciones o denuncias que se presenten contra el Presidente de la República y los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia; juzgarlos, si a ello hubiere lugar, por actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones en perjuicio del libre funcionamiento del poder público o violatorios de la Constitución o las Leyes.
2. Conocer de las acusaciones o denuncias que se presenten contra los miembros de la Asamblea Legislativa y determinar si hay lugar a formación de causa, caso en el cual autorizará el enjuiciamiento del Legislador de que se trate por el delito que específicamente se le impute."

respecto a las funciones judiciales del Parlamento, el artículo 146 ibidem nos señala:

"Artículo 146: Se denominarán sesiones judiciales las dedicadas al ejercicio de las atribuciones jurisdiccionales de la Asamblea Legislativa, sea cual fuere el tiempo en que se celebren y la forma como dicha Asamblea Legislativa hubiera sido convocada. Su celebración no alterará la continuidad y la duración de una legislatura, y sólo terminarán cuando la Asamblea hubiese fallado la causa pendiente. Para ejercer funciones jurisdiccionales, la Asamblea Legislativa podrá reunirse por derecho propio, sin previa convocatoria."

Es menester resaltar que --con respecto al Presidente de la República y a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia-- dichas funciones judiciales comprenden:

- (a) **Conocer de las acusaciones o denuncias** contra estos funcionarios y
- (b) **juzgarlos**, si hubiese lugar a ello.

Las sesiones correspondientes serán:

- (c) Celebradas en cualquier tiempo y forma como hubiesen sido convocadas,
- (d) sin alterar la continuidad y duración de una legislatura y
- (e) deberán concluir únicamente cuando se hubiese fallado la causa pendiente.

Sin perjuicio que lo que se dice respecto a los honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia es igualmente aplicable al Procurador General de la República --en cuanto a sus requisitos, obligaciones, derechos y prerrogativas, de conformidad con lo establecido en los artículos 218, 221, (201-202), 205, 207, 208, 209, 210, 213 de la Constitución Nacional. En lo referente a esas funciones judiciales con que está investida la Asamblea Legislativa respecto a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia la Constitución no menciona expresamente que esa facultad alcanza al Procurador General de la Nación. Más concretamente, los artículos 45 y 63 del Código Judicial establecen esa equiparación:

"Artículo 45: En todo lo relacionado a emolumentos, licencias, vacaciones, renunciaciones y separación del desempeño de sus funciones, para los miembros del Organismo Judicial, regirán las mismas."

disposiciones aplicables para éstos a los miembros del Ministerio Público."

"Artículo 63: En todo caso los agentes del Ministerio Público tendrán la misma categoría, remuneración, garantías, prerrogativas y restricciones que los Magistrados y Jueces ante quienes ejercen sus funciones."

Resulta ilustrativo señalar que el artículo 87, numeral 2, literal B del Código Judicial señala:

"Artículo 87: Al Pleno de la Corte Suprema de Justicia le están privativamente atribuídas las siguientes funciones:

1.
2.
 - a.
 - b. De las causas por delitos comunes o faltas cometidas por los Ministros de Estado, el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración, los Miembros de la Asamblea Legislativa, los Comandantes y Miembros del Estado Mayor de la Fuerza Pública, el Contralor General de la República y los Magistrados del Tribunal Electoral, o cometidos en cualquier época por persona que al tiempo de su juzgamiento ejerza alguno de los cargos mencionados en este literal."

Por tal motivo, es necesario referirnos al reciente pronunciamiento del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, proferido el 1 de junio de 1990 --con motivo de la denuncia criminal formulada por el Lic. Rodrigo Miranda Morales en contra del Señor Procurador General de la Nación-- y que, en su parte medular, dice:

"Se observa también que, de acuerdo a lo preceptuado en los artículos 2467 y 2468 en la presente causa, a pesar de que se trata de un negocio contra servidores

públicos, las disposiciones aplicables son las de los procesos penales ordinarios, toda vez que, porque, a diferencia de lo previsto para los juicios de competencia de la Asamblea Legislativa, no existen para estos casos disposiciones especiales, salvo la exigencia inicial de la prueba sumaria prevista en el artículo 2471 para el juzgamiento de los servidores públicos que fueren denunciados. De lo anterior resulta que esta Corporación debe juzgar, si es el caso, al Procurador General de la Nación y a los agentes del Ministerio Público en el rango de Fiscales Superiores de Distrito Judicial.

Según el procedimiento ordinario previsto en el Código Judicial, el Artículo 1970 establece "que por los hechos punibles previstos en la Ley Penal ordinaria toda persona será investigada, acusada y juzgada por los órganos y mediante el procedimiento establecido en este Libro (Tercero)".

Al profundizar sobre el sentido y alcance de esta norma, resulta evidente que el legislador ha querido tener claramente separadas las atribuciones relativas a las dos fases del Proceso Penal, es decir, la fase sumarial o de instrucción y la plenaria, o del juicio propiamente dicho.

La función de "investigar" y "acusar", es decir, la de instruir el sumario y ejercer la acción penal, y la de "juzgar", o sea la función propiamente jurisdiccional, no puede legalmente recaer sobre el mismo órgano, sino que debe recaer, como establece el Artículo mencionado, en "Órganos" distintos.

Si se concentraran todas estas funciones exclusivamente en el órgano Judicial se estaría reviviendo el proceso penal inquisitorio, en el que todas estas funciones, y aún la de la defensa, se concentraban en un sólo

tribunal, lo que no es posible en un Código como el nuestro que consagra un proceso penal de tipo mixto, con las fases sumarial y plenaria confiadas al Ministerio Público y al Organó Judicial, respectivamente.

La Corte no puede ser parte y luego Juez en la misma causa. No puede instruir, acusar y después juzgar."

Comoquiera que el artículo 217, numeral 4, de la Carta Fundamental atribuye al Ministerio Público la persecución de delitos y contravenciones de disposiciones constitucionales y legales, la instrucción sumarial correspondiente compete a los agentes de esa institución, en su condición de funcionarios de instrucción. Al respecto, el fallo citado sostiene:

"Finalmente, en abono a esta tesis, el artículo 2497, relativo a los juicios penales ante la Corte Suprema de Justicia que se siguen en una sola instancia, preceptúa que en los mismos se seguirá el procedimiento oral establecido en el Título III, que se refiere a las disposiciones relativas al Plenario, lo que supone que la fase cronológicamente anterior, o sea la relativa a la fase de instrucción y al ejercicio de la acción penal que se concreta en la vista fiscal, está atribuida a un "órgano" diferente del Organó Judicial, que en el sistema panameño corresponde institucionalmente al Ministerio Público. Debe este "Organó" del Estado, constituido por el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración, los Fiscales y Personeros, y por sus Suplentes, proceder a realizar la instrucción penal en los negocios subjúdice (cumpliendo con las reglas de la competencia con relación a la condición de los servidores públicos denunciados) y, luego de culminada esta etapa, remitir los respectivos sumarios al Pleno y a la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia para la valoración jurídica de los mismos."

Ello, no obstante, nos llevaría a una especie de 'círculo vicioso' en el cual --por ser el Procurador General de la Nación el funcionario de más alta jerarquía-- jurídicamente no puede ser investigado por un funcionario subalterno; técnicamente tampoco deberá serlo por otros de igual jerarquía dentro del propio Ministerio Público, v.gr. Procurador de la Administración, el Primer y Segundo Suplente del Procurador General, el Primer y Segundo Suplente del Procurador de la Administración.

Sin perjuicio de lo anterior, entendemos que es eso, precisamente, lo que se pretende llenar con el Anteproyecto de Ley No. 15 consultado. Por tal motivo, nos permitiremos continuar con la materia objeto de esta consulta; no sin antes reiterar que la actual Constitución no contempla este extremo así como tampoco ha sido propuesto en las reformas bajo discusión.

siguiendo el mismo orden de ideas: lo que se dice respecto al Procurador General de la Nación es igualmente aplicable al Procurador de la Administración, en virtud de lo establecido en los artículos 216, 217 y 218 de la Carta Política -- así como en los artículos 328, 329, 330, 331 y 332 del Código Judicial, entre otras disposiciones. Por tanto, consideramos necesario que el procedimiento judicial propuesto para investigar al Procurador General de la República contemple también en situación de absoluta igualdad-- al Procurador de la Administración.

Ello es así por cuanto las leyes deben aspirar regular situaciones de carácter general en interés de la Nación, en contraposición a casos específicos ("con nombre propio") o situaciones de interés personal.

El ejercicio de la función judicial --por parte de la Asamblea Legislativa-- para **conocer de las acusaciones o denuncias** contra los funcionarios mencionados, no incluiría --en el caso de los Procuradores-- la facultad de **juzgarlos** si hubiese lugar para ello. No obstante, tanto la fase investigativa como cualquiera otra actuación deberá enmarcarse en las disposiciones constitucionales que se refieren a la suspensión y destitución de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Procurador General de la Nación y Procurador de la Administración, a saber:

Artículo 208: Los Magistrados y los Jueces no serán depuestos ni suspendidos, o trasladados en el ejercicio de sus cargos, sino en los casos y con las formalidades que disponga la ley."

"Artículo 213: Los Magistrados y Jueces no podrán ser detenidos ni arrestados sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad judicial competente para juzgarlos."

De tal manera, la ley que se apruebe para desarrollar la norma constitucional no debe exceder los límites establecidos por la Carta Fundamental.

Correlativamente, el Código Judicial --en su Libro Primero, sobre Organización Judicial-- incorpora igual disposición en sus artículos 44 y 48 que establecen:

"Artículo 44: Los Magistrados y los Jueces no serán depuestos ni suspendidos o trasladados en el ejercicio de sus cargos, sino en los casos y con las formalidades que disponga la Ley."

"Artículo 48: Los Magistrados o Jueces no podrán ser detenidos ni arrestados, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad judicial competente para juzgarlos."

Debemos informarle, además, que tanto la Constitución Nacional (luego del Acto Constitucional de 1983) como el Código Penal (aprobado mediante Ley no. 18 de 1982) y el Código Judicial (aprobado mediante Ley no. 29 de 1984, tal como quedó modificado, adicionado y derogado por la Ley no. 18 de 1986), establecen garantías fundamentales para toda persona y que hacen relación al **DEBIDO PROCESO**. Al respecto, nos hemos referido en extenso a fojas 8 a 16 de nuestra consulta no. 300 de 17 de septiembre del año en curso, dirigida al H.L. Alberto Alemán Boyd, la cual damos por reiteradas en la presente.

Con estas consideraciones previas como fundamento, pasamos a analizar el Anteproyecto de ley no. 15 "**POR EL CUAL SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO JUDICIAL PARA INVESTIGAR Y JUZGAR AL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA** (sic)". Primeramente, es necesario eliminar el término "juzgar" del título del anteproyecto por las razones ya expresadas.

Comentario al art. 1 del anteproyecto:

Sugerimos el siguiente texto a efecto de guardar concordancia con la norma constitucional:

"Art. 1.- La Asamblea Legislativa conocerá de las acusaciones o denuncias que se presenten contra el Procurador General de la República y el Procurador de la Administración en forma preliminar, por conducto de la Comisión de Credenciales, Justicia Interior, Reglamento y Asunto Judiciales de dicho Organo, de conformidad con el

procedimiento que dispone la presente Ley."

Comentario a los arts. 2, 5 y 14 del anteproyecto:

En conformidad con el derecho a defensa consagrado en las garantías fundamentales, consideramos que el art. 14 debería estar contemplado como el segundo artículo de la ley, con la siguiente redacción:

"Art. 2.- Acogida la acusación o denuncia, la Comisión de inmediato dará traslado de la misma al Procurador General de la Nación o al Procurador de la Administración, según sea el caso, para que conteste en un término no mayor de _____ (____) días hábiles, contados a partir de su notificación."

Conceptuamos que el término de los tres (3) días propuestos es muy perentorio y, en su lugar, recomendamos se utilice el de diez (10) días concedidos para contestar el traslado de las demandas ordinarias, así como también para emitir concepto en las demandas de inconstitucionalidad, o bien el de cinco (5) días empleados en los casos de las demandas contencioso-administrativas.

A continuación deberá venir el artículo 5 del anteproyecto, numerándolo como art. 3. Esta recomendación se hace por cuanto que el derecho a nombrar un defensor debe existir desde el momento en que se da el traslado de la acusación o denuncia formulada contra los precitados funcionarios, luego que la Comisión acoja el conocimiento del caso.

Luego vendría el artículo 2 del anteproyecto que se enumeraría como art. 4, para el cual nos permitimos recomendar la siguiente redacción:

"Art. 4.- Luego de recibida la contestación del traslado o vencido el término del mismo, cualquiera que ocurra primero, la Comisión decidirá sumariamente si existe o no suficiente mérito para iniciar una investigación en contra del Procurador General de la Nación o el Procurador de la Administración."

"En caso afirmativo, podrá ordenarse la separación temporal del caso concreto objeto de la acusación o denuncia, o la suspensión temporal del cargo."

"En cualquier tiempo durante el término

en que debe completarse el informe de que habla el artículo 6 de esta Ley, la Comisión podrá revocar o modificar la orden de separación temporal del caso concreto o de suspensión temporal del cargo dictado, si de las investigaciones realizadas surgen elementos que así lo justifiquen; todo ello sin perjuicio de lo que al efecto disponga el pleno de la Asamblea en su oportunidad."

Comentario al art. 3 del anteproyecto:

De acogerse favorablemente las sugerencias antes mencionadas, este artículo quedaría numerado como art. 5; en cuyo caso recomendamos el siguiente texto:

"Art. 5.- La Comisión deberá preparar un informe preliminar al Pleno de la Asamblea Legislativa, a cuyo efecto deberá realizar las audiencias, recibir las pruebas y practicarlas, de oficio o a solicitud de parte (ya sea por el denunciante como por el denunciado), así como para realizar todas aquellas investigaciones que sean necesarias o conducentes para el esclarecimiento de la acusación o denuncia que se tramita."

Por

De esta manera, el artículo 6 del anteproyecto quedaría incorporado en este artículo 5 propuesto; no siendo necesario su reiteración posterior.

Comentario al art. 4 del anteproyecto:

Este artículo nos parece adecuado en la forma en que viene redactado; ello permitiría que los casos se tramitaran con la celeridad requerida y sin demorar excesivamente su conclusión. De igual manera, nos parece apropiado el conceder una prórroga por igual término, toda vez que --el tiempo máximo concedido-- en ningún momento excederá un total de sesenta (60) días.

Únicamente nos permitimos recomendar, a efecto que no haya dudas posteriores, que se especifique si dicho término es de días hábiles o calendarios. En este sentido, consideramos que lo más apropiado sería que fuesen días calendarios. Comoquiera que se han corrido los números, este artículo sería el No. 6.

En este orden de ideas, también sería conveniente que se estableciera un término para que el Pleno de la Asamblea Legislativa llegue a una decisión en esta etapa de su

en que debe completarse el informe de que habla el artículo 6 de esta Ley, la Comisión podrá revocar o modificar la orden de separación temporal del caso concreto o de suspensión temporal del cargo dictado, si de las investigaciones realizadas surgen elementos que así lo justifiquen; todo ello sin perjuicio de lo que al efecto disponga el pleno de la Asamblea en su oportunidad."

Comentario al art. 3 del anteproyecto:

De acogerse favorablemente las sugerencias antes mencionadas, este artículo quedaría numerado como art. 5; en cuyo caso recomendamos el siguiente texto:

"Art. 5.- La Comisión deberá preparar un informe preliminar al Pleno de la Asamblea Legislativa, a cuyo efecto deberá realizar las audiencias, recibir las pruebas y practicarlas, de oficio o a solicitud de parte (ya sea por el denunciante como por el denunciado), así como para realizar todas aquellas investigaciones que sean necesarias o conducentes para el esclarecimiento de la acusación o denuncia que se tramita."

Por

De esta manera, el artículo 6 del anteproyecto quedaría incorporado en este artículo 5 propuesto; no siendo necesario su reiteración posterior.

Comentario al art. 4 del anteproyecto:

Este artículo nos parece adecuado en la forma en que viene redactado; ello permitiría que los casos se tramitaran con la celeridad requerida y sin demorar excesivamente su conclusión. De igual manera, nos parece apropiado el conceder una prórroga por igual término, toda vez que --el tiempo máximo concedido-- en ningún momento excederá un total de sesenta (60) días.

Únicamente nos permitimos recomendar, a efecto que no haya dudas posteriores, que se especifique si dicho término es de días hábiles o calendarios. En este sentido, consideramos que lo más apropiado sería que fuesen días calendarios. Comoquiera que se han corrido los números, este artículo sería el No. 6.

En este orden de ideas, también sería conveniente que se estableciera un término para que el Pleno de la Asamblea Legislativa llegue a una decisión en esta etapa de su

competencia.

Comentario al art. 7 del anteproyecto:

Nos parece que la norma esbozada solamente tendría asidero jurídico en la medida que tal remisión de las denuncias que se encontraran pendientes al trámite propuesto ante la Asamblea sea la más favorable a la persona acusada o denunciada.

Comentario al art. 8 del anteproyecto:

Conceptuamos que, una vez terminado el proceso investigador ante la Comisión, se deberá remitir el informe correspondiente a la Asamblea para que sea este Organismo del Estado --en pleno-- quien determine si procede o no el encausamiento del Procurador General de la Nación o el Procurador de la Administración.

En caso afirmativo, así deberá ser solicitado al Pleno de la Corte Suprema de Justicia. Por las razones expuestas con anterioridad, no nos parece apropiado que el expediente sea remitido al Suplente Encargado de la Procuraduría General de la Nación o de la Administración, según sea el caso, toda vez que el suplente es un funcionario de igual jerarquía que el Procurador contra quien se ha formalizado la acusación o denuncia.

Comentario al art. 9 del anteproyecto:

No tenemos objeciones que formularle; la norma propuesta se ajusta a lo preceptuado en el Código Judicial.

Comentario al art. 10 del anteproyecto:

No nos parece conveniente la incorporación de la norma propuesta por los motivos expresados: si la Comisión es la que va a realizar la investigación preliminar y la Asamblea tomará la determinación basada en el informe correspondiente, el funcionario de instrucción del Ministerio Público --en la práctica del procedimiento propuesto-- no estaría participando de la investigación y, tampoco representaría la vindicta pública en la fase correspondiente al juzgamiento ante la Corte Suprema de Justicia. A mayor abundamiento --tratándose del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración-- conceptuamos que la única autoridad competente para revocar o modificar la orden impartida por la Asamblea Legislativa sería la Corte Suprema de Justicia.

Comentario al art. 11 del anteproyecto:

Si bien no tenemos mayores reparos que formularle a la norma propuesta, nos permitimos sugerir que se añada una oración del siguiente tenor:

"Art. 11.- ...

"En caso de concluir el proceso con sentencia condenatoria, se notificará la misma a la Asamblea Legislativa."

Comentarios a los arts. 12 y 13 del anteproyecto:

No hay objeciones que formularle a las normas propuestas.

Comentarios a los arts. 15 y 16 del anteproyecto:

Conceptúo que el contenido del art. 15 es redundante por cuanto el Suplente del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración tiene los derechos y deberes inherentes al cargo mientras esté actuando en lugar del titular. Por otra parte, la frase "**MIENTRAS DURE EL PROCESO JUDICIAL**" presupone que en todos los casos se procederá a la separación temporal del caso que motivara la acusación o denuncia o a la suspensión temporal del cargo, aún cuando no haya mérito para ello.

Igualmente se precluiría la posibilidad que la Comisión de Credenciales, Justicia Interior, Reglamento y Asuntos Judiciales o la Asamblea Legislativa pudiese revocar o modificar dicha determinación en cualquier tiempo que ello así se justifique.

Comentario al art. 16 del anteproyecto:

Conceptuamos que el artículo propuesto pugna con las normas constitucionales y legales que expresamente establecen a quien corresponde escoger y nombrar a los suplentes de ambos Procuradores. Únicamente le corresponde a la Asamblea Legislativa --pero bajo ningún concepto a una Comisión de ese organismo-- la ratificación de dichos funcionarios. Por consiguiente, la Comisión no puede encargar personalmente a un suplente que no ha sido debidamente nombrado, posesionado y ratificado en el cargo que le corresponderá ejercer en defecto de sus respectivos titulares.

Comentarios a los arts. 17, 18, 19 y 20 del anteproyecto:

No hay objeciones que formularle a las normas propuestas.

De esta manera, damos por cumplimentada la solucitud que nos formulara.

Hacemos propicia esta ocasión para reiterarle al Honorable Legislador las seguridades de nuestra consideración y aprecio.

Aura Feraud
Procuradora de la Administración

AF/au

cc. Facción Parlamentaria del
Partido Revolucionario Democrático